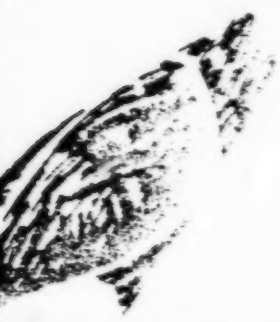
Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

AIDE alimentaire

La politique canadienne



Canada

L'aide alimentaire est une précieuse ressource du développement. Flexible, elle peut nourrir ceux qui ont faim, sauver des vies, renforcer la sécurité alimentaire d'un pays de maintes façons, faire avancer son développement. Pour être efficace, elle doit toutefois faire l'objet d'une planification et d'une gestion soigneuses, comme toute autre ressource d'ailleurs. La tragédie de la faim, qui persiste malgré les surplus mondiaux, provoque souvent des appels en faveur d'une augmentation massive de l'aide. Celle-ci ne consiste pourtant pas à expédier des surplus. Si elle est mal conçue ou accordée en quantités excessives, elle risque en effet de faire plus de mal que de bien, puisqu'elle découragera la production vivrière des pays bénéficiaires, qui devront ainsi compter sur l'étranger pour pourvoir à leur besoin le plus fondamental. En somme, l'aide alimentaire peut aussi bien contribuer à résoudre les problèmes de développement qu'à les aggraver.

Les Canadiens sont, par habitant, les plus généreux donateurs d'aide alimentaire au monde: chaque année, ils en fournissent pour plus de 400 millions de dollars, c'est-à-dire plus d'un million par jour. Le Canada veille de près à ce que l'aide fasse partie de la solution et non du problème. Il l'achemine seulement lorsqu'elle est nécessaire, seulement là où elle sera efficace. Car nos denrées alimentaires ne servent pas uniquement à nourrir ceux qui ont faim dans l'immédiat, mais aussi à épauler les pays qui déploient des efforts de longue haleine pour que leur propre approvisionnement devienne plus sûr.

Quelques bonnes récoltes n'amèneront pas automatiquement la sécurité alimentaire. Il faut une planification minutieuse, des investissements judicieux, des stratégies bien choisies pour améliorer l'agriculture, augmenter la production et accroître les ressources vivrières. L'aide alimentaire canadienne joue un rôle de premier plan dans la réalisation progressive de la sécurité alimentaire.

L'aide alimentaire au service du développement

La production agricole a beau augmenter de 3 à 4 p. 100 par année dans le tiers monde, la population de nombreux pays s'accroît à un rythme encore plus rapide. Si bien que les pays en développement sont forcés d'accélérer leur production vivrière pour atteindre l'autosuffisance. Il ne suffit pas toutefois de produire davantage pour résoudre les problèmes: les gens sont affamés parce qu'ils sont pauvres. Pour que les pauvres puissent se payer la nourriture dont ils ont besoin, l'augmentation de la production vivrière doit aller de pair avec la croissance économique. Produire davantage de denrées, certes; encore faut-il produire les revenus qui permettent de les acheter. La pauvreté est la cause profonde du problème persistant de la faim; pour vaincre la faim, il faut donc lutter contre la pauvreté.

Le Canada recourt à une vaste gamme d'instruments et de canaux pour aider les pays du tiers monde à améliorer la vie de leurs habitants et à jeter les bases d'un développement économique et social qui soit durable. L'aide alimentaire est l'un de ces instruments. Lorsqu'il faut décider de l'utilité d'accorder de l'aide, du moment où envoyer les denrées et de la façon de le faire, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. En premier lieu, le besoin. Certains pays en auront besoin d'une faible quantité, d'autres beaucoup, d'autres encore pas du tout. Tel pays en aura besoin pour venir au secours de groupes vulnérables sur le plan nutritionnel comme les femmes et les enfants; tel autre pour combler le déficit de sa balance des paiements; ailleurs les denrées permettront de s'attaquer à des problèmes agricoles à long terme; pour d'autres pays encore l'aide servira ce triple objectif. Quelle que soit la nature du besoin exprimé, l'aide ne sera fournie que si elle cadre avec un plan de développement rationnel comportant une stratégie de sécurité alimentaire, dressé par le gouvernement bénéficiaire lui-même. Après tout, c'est aux pays en développement qu'il revient d'apporter des solutions aux problèmes de la faim et de la pauvreté et, partant, de décider des ressources qu'ils sont prêts à affecter à leur développement économique et à leur sécurité alimentaire. Diverses formes d'investissements doivent être mises à contribution: intrants agricoles, nouvelles techniques, politique d'ajustement. Comme les pays en développement ne peuvent bien sûr y arriver seuls, donateurs et bénéficiaires pourront collaborer fructueusement s'ils s'entendent sur les moyens d'atteindre les objectifs visés.

D'abord et avant tout, il est essentiel que les pays du tiers monde se dotent d'une saine politique de développement agricole pour que l'aide soit utilisée efficacement. Sans quoi, une aide à bon marché, voire gratuite risquerait de concurrencer déloyalement les produits locaux, d'en faire chuter les prix et de décourager ainsi les cultivateurs de produire davantage. Elle pourrait en outre inciter le gouvernement bénéficiaire à remettre à plus tard des décisions stratégiques souvent difficiles, mais essentielles pour encourager le développement rural et relancer une production stagnante.

Le programme d'aide du Canada est géré par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Avant d'accorder de l'aide, l'ACDI examine les plans de développement national pour s'assurer que la production

vivrière y occupe une place importante et que suffisamment de ressources sont affectées à l'agriculture. L'ACDI peut choisir de ne pas offrir d'aide alimentaire si elle juge que le besoin ne s'en fait pas réellement sentir ou que le bénéficiaire n'a pas fait de progrès raisonnable dans l'instauration des réformes agricoles qui s'imposent.

Autre facteur important, le gouvernement bénéficiaire doit établir une stratégie à long terme pour lutter contre la pauvreté par des programmes d'augmentation des revenus et de création d'emplois. Une fois de tels programmes mis en place, l'aide alimentaire vient soutenir les efforts déployés localement pour s'attaquer aux causes profondes de la faim et de la malnutrition. À titre d'exemple, l'aide pourra servir à réaliser des programmes d'alimentation à l'intention de familles nécessiteuses ou à créer des emplois par des projets de travail rétribué en vivres, où des denrées constituent une partie de la rémunération versée à des gens qui construisent des routes, aménagent des canaux d'irrigation ou sont affectés à d'autres travaux publics de base. À ce chapitre, le Canada attache de l'importance à l'aide multilatérale fournie par la voie du Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU, qui oriente son aide vers les populations les plus démunies en encourageant la création d'emplois et l'augmentation de la production agricole. Dans le même esprit, le Canada soutient les programmes d'alimentation des organisations non gouvernementales en appuyant des petits projets de travail rémunéré en vivres.

Les gouvernements qui sont résolus à instaurer des réformes et à réorganiser leur économie pour obtenir la sécurité alimentaire peuvent recevoir un volume d'aide élevé du Canada. L'aide alimentaire attribuée par le Canada a atteint 436 millions de dollars en 1987-1988 ainsi qu'en 1988-1989. Pour prêter main-forte aux gouvernements qui établissent des plans à long terme nécessaires à la relance de la production agricole, le Canada échelonne jusqu'à 75 p. 100 de son budget d'aide alimentaire sur plusieurs années, de manière à leur garantir un approvisionnement alimentaire pendant qu'ils effectuent des réformes.

Pour qu'un simple manque d'information de base n'entrave pas la mise en oeuvre de réformes politiques, l'ACDI aide également les pays bénéficiaires à combler d'autres besoins connexes, qu'il s'agisse de la collecte de données, de l'analyse stratégique, de la surveillance de la nutrition, ainsi que de la planification alimentaire et agricole. Pour les pays sujets à des fluctuations des récoltes et à des fléaux de la nature, le Canada réalise des programmes nationaux de protection contre les catastrophes.

Aide alimentaire: diverses façons d'appuyer le développement

La faim et la malnutrition sont les symptômes les plus visibles des nombreux maux d'ordre économique et social qu'éprouvent les pays en développement. L'aide alimentaire peut être utilisée de diverses manières pour s'attaquer aux problèmes particuliers de chaque pays. En fait, dans la plupart des pays en développement, il est nécessaire de combiner plusieurs des moyens décrits ci-après.

Le soutien de la balance des paiements

L'importation de denrées dégarnit les budgets des gouvernements de nombreux pays du tiers monde. Aux prises avec d'énormes factures d'importations, une chute de leurs recettes d'exportation et une dette écrasante, ils parviennent difficilement à équilibrer leur budget. Tel est le cas de l'Afrique, qui doit importer 14 p. 100 des denrées dont elle a besoin pour nourrir ses habitants, ce qui absorbe 20 p. 100 de ses recettes d'exportation.

L'aide alimentaire peut contribuer à diminuer les pressions exercées sur la balance des paiements d'un pays en permettant à son gouvernement d'économiser les devises étrangères qui devraient autrement être affectées à l'importation de denrées. Ainsi l'ACDI a récemment fourni au Sénégal du blé et du lait écrémé en poudre grâce auxquels il a pu importer des biens requis pour des projets de développement et mettre en oeuvre des réformes agricoles.

Dès qu'un pays dépense moins d'argent pour importer des denrées, il peut en dépenser plus pour son développement. Les devises étrangères économisées lui permettent de faire de multiples achats: engrais, entrepôts, équipements d'usines d'outillage, pièces détachées de matériel agricole. De cette façon, l'aide alimentaire contribue aussi bien à la production agricole qu'à la sécurité alimentaire.

Le soutien des programmes agricoles

Lorsqu'un gouvernement bénéficiaire vend notre aide alimentaire à sa population, il obtient cette fois des devises locales qu'il peut affecter à la production vivrière. Au Bangladesh, le gouvernement utilise ces fonds dits de contrepartie pour absorber les coûts entraînés par les mesures d'incitation à la production agricole. Les fonds de contrepartie peuvent servir à financer l'aménagement de réseaux d'irrigation, à renforcer des programmes de vulgarisation et des systèmes de commercialisation, à encourager la recherche agricole, à consentir des crédits ou encore à préconiser l'adoption de techniques modernes

par le financement de l'achat d'engrais et de meilleures semences. Les Maliens utilisent le produit de la vente de l'aide alimentaire du Canada pour combler le mieux possible l'écart entre les prix aux producteurs et les prix à la consommation. L'aide amortit ainsi les répercussions néfastes que peuvent avoir sur les consommateurs les prix élevés des denrées, souvent obligatoires pour stimuler la production.

L'ajustement structurel

Nombreux sont les gouvernements qui trouvent onéreuses, et politiquement délicates à implanter, les réformes stratégiques que requiert le développement rural. En effet, ces réformes s'accompagnent souvent d'une réduction, voire d'une élimination des subsides alimentaires versés aux consommateurs urbains, d'une baisse de taux d'échange surévalués et d'une augmentation de l'investissement dans les zones rurales au détriment des zones urbaines. L'aide alimentaire offre un filet de sécurité aux démunis, qui sont souvent les premiers à subir les conséquences des compressions budgétaires et de l'augmentation des prix. Lorsqu'elle est accordée en fonction d'un plan pluriannuel, l'aide dissipe les craintes au sujet des pénuries de vivres dans le proche avenir. Forts de l'appui constant qu'ils recevront de l'extérieur, les gouvernements bénéficiaires mettent en oeuvre les réformes avec confiance. En Jamaïque, l'aide alimentaire joue un rôle important dans le programme d'ajustement structurel du pays; assuré d'un approvisionnement régulier en poisson canadien, le gouvernement jamaïquain peut poursuivre ses réformes économiques en sachant qu'il n'expose pas les couches pauvres de la population à des pénuries de vivres.

L'infrastructure routière

Il faut des routes et des ponts pour transporter les semences et les engrais dans les pays, et les produits agricoles jusqu'aux marchés. Il faut des réseaux d'irrigation et des ouvrages de régularisation des eaux pour étendre les superficies cultivées et accroître le rendement des récoltes. Souvent ces travaux sont exécutés dans le cadre de projets de travail rétribué en vivres. Le Canada soutient des centaines de projets de ce genre par son aide alimentaire, qui est également affectée à l'entretien de l'équipement déjà en place. Au Bangladesh, la plus grosse partie du salaire versé aux 60 000 femmes indigentes qui entretiennent des routes de terre aux quatre coins du pays provient du produit de la vente de denrées canadiennes. L'aide ainsi fournie donne un gagne-pain à des couches de la population que les autres programmes de développement peuvent difficilement atteindre, tout en favorisant la production agricole.

La gestion des réserves

Gouvernements et agriculteurs ont beau se dépenser en efforts pour augmenter la production, ils demeurent à la merci du climat. Il y aura toujours des années de disette et de mauvaises récoltes. Il faut donc prévenir, en maintenant des réserves nationales en cas de crises. L'aide alimentaire permet de constituer ou de reconstituer ces réserves, et le produit de la vente de l'aide peut aussi servir à acheter les denrées nécessaires.

Le Bangladesh et l'Inde ont eu plus que leur part de famines. Depuis les tragédies du milieu des années soixante-dix, ces deux pays ont mis en place des systèmes d'alerte avancée pour superviser le fonctionnement du réseau de distribution alimentaire. Grâce aux provisions constituées, sur lesquelles repose la gestion des crises alimentaires, ils ont pu éviter la famine à deux reprises, en 1984 et 1987. L'Éthiopie procède de la même façon: la réserve céréalière qu'elle a constituée avec l'appui du Canada lui a permis au cours de la récente sécheresse d'économiser du temps et des frais de transport, et de sauver des vies.

Les augmentations de prix qu'entraînent les pénuries de vivres durant les mortes-saisons forment un autre obstacle pour les démunis. Rien ne garantit un approvisionnement suffisant toute l'année durant. On puise dans les stocks de sécurité qui ont été maintenus grâce à l'aide alimentaire pour augmenter l'approvisionnement et stabiliser les prix.

L'aide aux plus démunis

La sous-alimentation dans les pays en développement touche plus durement les enfants en bas âge, les femmes enceintes et les mères qui allaitent. Ils sont d'ailleurs les principales cibles de l'aide fournie par la voie des programmes d'alimentation qu'administrent les gouvernements, des organismes internationaux tels que le PAM et des groupes volontaires. Au Botswana, les écoles servent des repas chauds aux enfants, et des dispensaires distribuent aux mères et aux enfants d'âge préscolaire des rations à emporter, dans le cadre d'un programme conjoint Canada/PAM.

Comme le prix des aliments sur le marché est trop élevé pour les gagne-petit, le gouvernement peut également leur venir en aide par des coupons alimentaires, des transferts pécuniaires et des projets de travail rétribué en vivres. Il peut accorder à des groupes à bas revenus des subsides par l'entremise de magasins où les produits sont vendus à prix raisonnable ou d'autres points de vente administrés par le gouvernement. L'aide alimentaire peut venir compléter les denrées fournies dans le cadre de toutes ces activités.

Le panier d'aide

Qu'il s'agisse de décider du volume d'aide à accorder, des produits à envoyer ou de leurs bénéficiaires, le critère premier est toujours le même: l'efficacité. En effet, la quantité ne suffit pas. Les denrées envoyées doivent répondre aux besoins réels des bénéficiaires et correspondre à leurs habitudes alimentaires, faute de quoi même les gens sous-alimentés ne les consommeront pas.

Les denrées que fournit le Canada sont bien reçues dans de nombreux pays en développement. Certains produits sont plus appropriés que d'autres, parce qu'ils sont mieux acceptés ou dotés d'un rapport coût/efficacité plus élevé.

Notre panier d'aide alimentaire se compose principalement de céréales et d'huiles végétales. Viennent ensuite le lait écrémé en poudre, le poisson et les légumineuses (graines comestibles de légumes tels que les pois, les haricots et les lentilles).

La plupart de ces produits sont largement acceptés. S'il arrive qu'ils ne conviennent pas au régime alimentaire local, le Canada achète d'autres produits dans des pays en développement voisins. Aussi longtemps que la sécurité alimentaire du fournisseur n'est pas menacée, de tels achats encouragent les échanges régionaux et s'avèrent parfois le moyen le plus rapide et le plus efficace de fournir des denrées qui conviennent mieux aux bénéficiaires. Ces dernières années, l'ACDI a acheté au Sénégal du maïs et du millet qu'elle a accordés au Mali à titre d'aide alimentaire. À l'heure actuelle, jusqu'à 5 p. 100 du budget annuel d'aide alimentaire peut servir à financer ces opérations de coopération tripartite.

L'ACDI peut aussi échanger des denrées canadiennes contre des produits de la région. En 1986, elle a envoyé du blé canadien au Zimbabwe en échange de maïs qu'elle a ensuite accordé au Mozambique à titre d'aide alimentaire.

Un double volet: le développement et les secours d'urgence

L'élimination de la faim et de la pauvreté dans le monde sera une longue lutte. Entre-temps, les media attirent partout notre attention sur des catastrophes qui menacent des vies humaines. Exceptionnelles par leur soudaineté et par leur ampleur, elles requièrent des secours d'urgence. Bien sûr, l'aide alimentaire fournie dans de telles circonstances est vitale, bien qu'il ne s'agisse là que de batailles isolées dans la lutte générale contre la faim et la pauvreté.

Les secours d'urgence absorbent de 25 à 30 p. 100 du budget d'aide alimentaire du Canada. Cette aide demeurera toujours une importante ressource pour sauver des vies au cours de situations d'urgence, d'opérations de secours et de reconstruction, mais le Canada affecte le gros de ses ressources à des besoins de développement à long terme, dans le but d'éliminer les problèmes économiques profonds qui se manifestent par le chômage, la pauvreté, la maladie et la faim.

Lorsqu'elle repose sur une bonne stratégie de développement, l'aide peut permettre de prévenir les situations d'urgence, ou de les résorber. Après tout, l'état d'urgence ne vient que confirmer une situation déjà sérieuse aggravée par une catastrophe d'origine naturelle ou humaine. Si le niveau de vie peut être amélioré et la sécurité alimentaire renforcée, l'impact du fléau pourra être amorti. Comme le démontre la sécheresse que l'Inde a subie en 1987, les mauvaises récoltes n'entraînent pas nécessairement la famine.

L'avenir de l'aide alimentaire

Comme nous l'avons souligné, les Canadiens sont les plus généreux pourvoyeurs d'aide alimentaire, calculée par habitant. Depuis 1951, nous avons acheminé plus de 22,5 millions de tonnes de denrées vers les pays en développement — soit suffisamment pour remplir 15 000 avions cargos.

Jusqu'à l'an 2000, le tiers monde continuera à compter sur une aide alimentaire substantielle et accrue de la part du Canada, grand exportateur de denrées. La stratégie de l'ACDI consiste à améliorer la prestation de l'aide alimentaire canadienne, et non simplement à l'augmenter.

Que notre aide soit acheminée directement par la voie d'accords entre l'ACDI et les gouvernements bénéficiaires, par les canaux multilatéraux du PAM ou par des organisations non gouvernementales, un même principe immuable la régit: l'aide doit être un outil efficace de développement.

L'aide alimentaire offre de grandes possibilités comme ressource favorisant le développement. Pour peu qu'elle soit bien planifiée et gérée, elle ne sera pas qu'une simple réaction immédiate à des disettes, mais un investissement propre à appuyer les efforts de développement agricole et de croissance économique déployés par le tiers monde. Le Canada offre de l'aide alimentaire aux pays du tiers monde pour les aider à réaliser leurs aspirations à long terme en matière de développement, mais aussi pour que cette aide leur soit profitable actuellement et dans l'avenir.

La nouvelle orientation de l'aide alimentaire

Le gouvernement a annoncé, en mars dernier, un nouveau plan d'action qui guidera le programme canadien d'aide publique au développement jusqu'à l'aube du prochain siècle. Cette stratégie, intitulée *Partageons notre avenir*, prévoit un train de mesures destinées à faire de l'aide alimentaire canadienne un outil de développement encore plus efficace :

- l'aide alimentaire continuera d'augmenter à un rythme annuel de 5 p. 100, dans le cadre des prévisions budgétaires;

- la part d'aide alimentaire bilatérale et multilatérale accordée sur une base pluriannuelle pourra atteindre 75 p. 100, ce qui facilitera la planification et le redressement à long terme;

- tous les pays admissibles à l'assistance canadienne pourront se voir accorder de l'aide alimentaire à des fins de développement;

- l'aide sera accordée de manière à ne pas décourager la production locale et à combler les besoins des pays bénéficiaires en respectant les habitudes alimentaires locales;

- l'aide alimentaire sera accordée aux pays avec lesquels l'ACDI, seule ou conjointement avec d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, peut engager un dialogue sur les politiques agricoles et assurer le suivi nécessaire;

- une aide alimentaire sera accordée lorsque le pays bénéficiaire aura adopté ou sera disposé à adopter une saine politique de développement agricole;

- l'aide alimentaire servira tout particulièrement à soutenir les réformes agricoles du pays bénéficiaire ou ses programmes d'ajustement structurel;

- le Canada recourra davantage à la coopération tripartite (par ex.: livrer du blé canadien au Zimbabwe en échange de maïs envoyé à titre d'aide alimentaire au Mozambique);

- le Canada sera disposé à aider les bénéficiaires à renforcer leurs capacités au chapitre de la collecte de données, de l'analyse des politiques, du contrôle de la nutrition, et de la planification agricole et alimentaire;

- le Canada continuera de permettre que l'aide alimentaire «non liée» atteigne 5 p. 100;

- le gouvernement continuera de faire une large place à l'aide alimentaire multilatérale, notamment celle fournie par le PAM; il veillera à ce que cette aide soit acheminée aux populations les plus démunies du tiers monde tout en favorisant la création d'emplois et l'augmentation de la production agricole dans les pays en développement.

Publication autorisée par la ministre des Relations extérieures et du Développement international,
l'honorable Monique Landry

Avril 1989

Publié par la Direction générale des affaires publiques
Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Hull (Québec)
K1A 0G4